

工作研究

# 由物权法草案论我国土地登记制度的发展

冯秀峰,戚军,常忠联,逢先跃

(青岛市国土资源和房屋管理局,山东 青岛 266002)

《物权法》是调整财产关系的重要法律,在中国特色社会主义法律体系中起着支架作用。《物权法》中所指的物包括不动产和动产,物权是指权利人直接支配特定的物的权利,其中物权的核心是不动产,不动产里面的核心是土地,因此《物权法》的制定和颁布将对我国的土地登记制度产生直接的影响。我国《物权法(草案)》(以下简称草案)第二章第一节专门对不动产登记做了规定,为了实现我国现行的土地登记制度和即将颁布的草案的有关规定进行有效衔接,探索符合我国国情的土地登记制度,本文结合对草案中相关条款的分析,对今后土地登记制度的发展进行了论述。

## 1 对土地登记机构设置的影响

目前,我国大多数城市土地权属和房屋权属登记机构不统一。国土资源部门和房产管理部门分别主管土地权属登记和房屋权属登记,这种分别登记的体制是原有行政机构设置的结果,给管理工作和人民生活带来很大不便。

草案第十条和第二百六十七条分别规定:“不动产登记,由不动产所在地的登记机构办理。国家对不动产实行统一登记制度。统一登记的范围、登记机构和登记办法,由法律、行政法规规定。”和“法律、行政法规对不动产统一登记未作规定前,当事人可以向房产登记机构或者土地登记机构申请一并办理城市房屋所有权和土地使用权登记。房产登记机构和土地登记机构应当通过信息共享等办法,为当事人一并办证提供便利。”目前完全实现包括城市房地产、农村集体土地及村镇房屋、林地和草地等在内的不动产统一登记确有相当难度。但是,将房屋和

土地的权属登记加以统一,颁发统一的房地产权属证书是切实可行的。

房屋和土地合一的登记体制是他们密不可分的自然属性所要求的。合一登记可减少登记成本,缩短登记时间,增加房地产交易的安全性,方便社会公众了解登记内容,也符合草案中“不动产统一登记”的原则,因此房地合一的登记体制是今后发展的趋势,也是在经济全球化的背景下实现不动产登记与国际惯例接轨的需要。目前,国内部分城市,如青岛、上海、广州等城市,已将国土资源和房屋管理部门合二为一,率先实现了房地合一登记,这种做法值得在全国范围内推广。

不动产的统一登记应当是以土地登记为核心,将房屋等作为地上附着物登记。目前,在部分已实现了房地合一登记的城市中,虽然登记机构只有一个,也颁发统一的房地产权证,但是一个证书里面分别登记着土地和房屋的产权状况,在技术上仍然是两条线,仅仅是在发证形式上实现了合一。因此,今后仍需对房地合一登记后的登记内容和流程进行深入研究,使之更好地体现便民、高效、合理的原则。

## 2 对土地登记内容的影响

与以往的土地登记规定相比,草案中对不动产的登记新增加了一些内容,如:异议登记、预告登记等。这些新增的内容是对我国目前土地登记制度的有益补充和完善。

根据登记所要达到的具体目的的不同,可以把不动产登记分为终局登记和预备登记。其中,终局登记,又称为本登记,是指直接使当事人所期待的不动产权变动发生效力的登记。终局登记是最重要

收稿日期:2006-07-31;修订日期:2006-11-14;编辑:杨学作

作者简介:冯秀峰(1978-),男,山东无棣人,主要从事国土资源管理工作。

的一种登记,一般所称的登记都指的终局登记。预备登记是与终局登记相对应的一种制度,是对不动产的非终局性的登记,其目的是在登记所要求的实质要件和程序要件尚不充分时,保全当事人的登记请求权。具体而言,预备登记又可以分为预告登记和异议登记。预告登记一般发生是在物权变动之前,而异议登记则是发生在物权变动之后。预告登记和异议登记制度,对保障当事人的权利、保护交易安全、维护市场信用具有重要作用。因此,在今后的土地登记中应当增加预告登记和异议登记的相关内容。2002 年修订后的《上海市房地产登记条例》就增加了预告登记和异议登记的相关内容。

### 2.1 异议登记

草案第十九条规定:“利害关系人对不动产登记簿记载的物权归属等事项有异议的,可以申请异议登记。登记簿记载的权利人书面同意异议登记或者人民法院裁定予以异议登记的,登记机构应当将该异议记载于不动产登记簿。《山东省土地登记条例》(以下简称省条例)第二十四条规定:“土地登记申请人或者利害关系人对土地登记机关审核结果有异议的,可以自土地登记机关告知之日起 15 日内向土地登记机关申请复查,土地登记机关应当自接到复查申请之日起 30 日内作出复查决定,并将复查结果书面通知复查申请人。”与草案相比,省条例仅规定“在告知之日起 15 日内”才能提出异议,并不属于完全意义上的异议登记,也不能充分保护权利人的相关权力。

不动产登记错误在实践中无法完全避免,异议登记的根本价值就是修正登记错误,将有关利害关系人的异议记载于不动产登记簿,从而使不动产登记的真实性和稳定性受到质疑,并进而对欲与不动产记载之权利人进行不动产交易的人以警示,以此保护权利人和利害关系人的利益,它是在更正登记之前采取的一种临时措施。异议登记制度起始于早期的普鲁士法,在我国还属于一项新的登记制度,它有利于完善我国不动产登记制度,平衡当事人之间的利益保护,但是仍需进一步结合我国的实际情况加以实践和完善。

### 2.2 预告登记

草案第二十一条规定:“当事人约定买卖期房或者转让其他不动产物权的,债权人作为限制债务人处

分该不动产,保障将来取得物权,可以向登记机构申请预告登记。债权人已经支付一半以上价款或者债务人书面同意预告登记的,登记机构应当进行预告登记。预告登记后,债务人未经债权人同意,不得处分该不动产。”

预告登记是指为保全一项以将来发生的不动产物权变动为目的的请求权的不动产登记。预告登记是完备的不动产登记制度的重要内容,同时更是社会、经济发展对法律制度提出的要求。引入预告登记制度有利于保障请求权人的权利,保护交易中的第三人,以及有序发展我国不动产市场,这也符合现代法律注重保护弱者的价值趋向。预告登记制度的核心在于其效力,其效力主要表现在保全债权的效力、保全顺位的效力、破产保护效力和警示的效力。所谓顺位,是指多项物权依他们设定的时间先后所排列的顺序。当同一物上有数个相冲突物权时,顺位在前的物权优先实现。

依照此条规定,购买期房者只要向登记机关办理了预告登记后,将取得对该房产的优先请求权。也就是说,即使今后出现一房两卖的情况,也可以根据预告登记有效维护自己的权利,取得房屋所有权。这显然有利于保护消费者的利益。预告登记在我国也属于一项新的登记业务,它的作用尚未得到充分发挥,该草案中也仅仅规定了保全债权的效力,因此该项规定仍有待于在今后的实际工作中进一步完善。

## 3 建立相应的登记赔偿制度

草案根据权责平衡的原则,明确了登记机构的义务,其第二十四条规定:“因登记错误,给他人造成损害的,登记机构应当承担赔偿责任;登记机构赔偿后,可以向造成登记错误的责任人追偿。”省条例中也已有相关规定“土地登记机关及其工作人员因工作失职,给当事人造成损失的,应当予以赔偿。”但是草案和省条例中对于赔偿费用的来源均没有予以明确。因登记错误造成的损害一般都较大,往往达几十万、几百万甚至更多,登记机构不可能有这个赔付能力。这方面可以借鉴澳大利亚托伦斯土地登记制度的做法,将土地登记费收入的一部分专门为土地登记系统设立保险金,一旦由于政府登记工作的失误而使权利人受到损失,则政府用保险金给予赔偿。但是如果土地登记费设定较低,会导致赔偿基金或

保险金额度较少,登记错误的先行赔偿是难于实现的,会造成登记机构的破产。赔偿机制的建立问题在今后的工作实践中仍需进一步探索和完善。登记机关还应该建立起相应的责任追究机制。

#### 4 对土地登记费用的影响

目前,实际上房屋登记时都是按照面积或者总价的一定比例收费的。草案第二十五条明确规定:“不动产登记费不得按照不动产的面积、体积或者价款的比例收取,具体收费标准由国务院规定。”该规定对降低土地登记成本,加速实现土地登记全覆盖具有积极作用,同时还有利于规范不动产登记中的收费行为,可以有效避免登记部门依靠垄断地位乱

收费,减轻人民群众的经济负担。

#### 5 土地登记相关法规需完善

目前,与土地登记相关的两个全国性的法规文件《确定土地所有权和使用权的若干规定》和《土地登记规则》都存在着效力不足和规格偏低的问题。这两个法规文件是面向社会调整土地财产权法律关系的重要依据而不是执法机构内部或对本行业管理的行政规章,因此需要由立法机构将其上升为法或条例,还需要抓紧制定专门的《不动产登记法》。否则,会因其法律效力不足而对土地行政执法和民事司法造成工作方面的困难。

### 梁山县积极参与宏观调控建设和谐社会

梁山县国土资源局坚持和落实科学发展观,强化土地宏观调控,进一步加强资源保护,着力保障服务发展,全面提高资源节约利用率,为和谐社会建设提供高效优质服务。

(1) 创新管理机制,切实保护耕地和基本农田。按照全面落实最严格的耕地保护制度和土地用途管制制度,统筹兼顾、突出重点的思路,科学评价规划实施情况,完善宏观调控机制,完成新一轮土地利用总体规划修编,为经济建设和社会发展提供用地空间。

(2) 加大开发整理力度,积极推进村庄整理。按照“谁开发,谁受益”的原则,完善开发经营机制,广泛吸纳社会资金投入土地开发整理复垦,探索土地开发整理复垦的产业化路子,着力推进由开发为主向整理复垦为主转变,由分散零星为主向集中规模为主转变,由强调数量为主向强调质量、数量和综合效益为主转变。重点搞好东平湖区涝洼地、荒废地的土地开发整理复垦,全面完成小安山柳长河部级土地开发整理项目建设。积极推进村庄整理,全力支持农村基础设施建设,为农村道路交通、供水供电、信息通讯等基础设施建设提供用地保障。按照“规划先行、村民自愿、节约集约”的原则,提倡“缩并自然村、建设中心村、改造空心村”,将农民群众建新房与整治老宅基地相挂钩,以防止在新农村建设中出现新一轮大规模占用耕地建设的不良行为。

(3) 加快土地利用和管理方式的转变,进一步提高资源配置水平。坚持严控增量、盘活存量,严格执行节约集约用地政策,大力推进节约集约用地。以节约集约用地为重点,以县土地储备中心为依托,对所有建设用地实行“扎口”管理,全面落实“一个口子进,一个池子储,一个龙头放”的收、储、供管理机制。高度垄断土地一级市场,规范土地二级市场,对经营性用地、工业用地全部实行招标、拍卖挂牌出让,最大限度地发挥土地资源效能。按照“集中渠道、完善制度、调节市场、规范交易”的原则,合理编制出让计划,有序推进土地出让工作,做到成熟一宗、拍卖一宗,充分发挥市场在国土资源配置中的基础性作用,不断推进土地市场建设。

(4) 强化用地保障,提升服务水平,全力支持重点项目建设。完善土地市场准入制度,在项目立项、规划设计、用地审批等环节从严把关,提高土地集约利用率。坚持“区别对待、有保有压”的原则,全力支持国家、省、市、县重点工程建设,建立起“上下联动、工作超前、打捆上报、储备待供、全程管理”的用地保障机制,全力做好济荷高速公路、京九铁路电气化改造、德商公路、西环城道路扩建、梁山旅游景点开发建设等重点工程、项目的服务工作。

(5) 全面整顿和规范矿产资源开发秩序,促进梁山县矿业健康发展。认真执行矿产资源总体规划,编制实施矿区开采专项规划,防止大矿小开、浪费资源。认真贯彻落实国发〔2005〕28号文件,全面开展矿产资源开发秩序整顿和规范,建立依法、规范、科学、有序的矿产资源开发秩序。健全完善矿产开发监管责任体系,强化监管职能,加强监管力量,责任到人,维护矿产资源勘查开采正常秩序。加强矿产储量登记、统计,强化动态监管,严格矿产资源开发利用方案执行情况的检查,完善矿产开发年度报告制度,切实提高矿产资源开发利用水平。

(耿庆华 杨书磊 王瑞香)